

---

原著論文

---

## 生活保護費の支給に係る障害基礎年金の収入認定をめぐる問題

山田 耕造

## On the Relationship between the Daily Life Security Expenditure and the Basic Disability Pension

Kohzoh Yamada

This article aims to examine the relationship between the daily life security expenditure and the basic disability pension in income inspection to determine the need of daily life security. The conclusion is that the daily life security expenditure and the basic disability pension are not the same nature in the income security system for the disabled. Therefore, in determining the need of the daily life security, the significance of the basic disability pension must be considered fully.

## I はじめに

一般に、身体上または精神上に何らかの障害をもつ人(以下、障害者という)、とりわけ重度の障害者は、その有する障害のゆえに、また、今日なお根強く残っている障害者に対する社会的な偏見あるいは無理解のゆえに、一般雇用の場に就くことは難しい状況におかれている<sup>1)</sup>。また、たとえ一般雇用の場に就けたとしても、その有する障害のゆえに、実際に得ることのできる賃金は障害をもたない人達に比べて低くならざるを得ないのが実状である<sup>2)</sup>。

そして、一般雇用の場に就くことの困難な人達は、何らかの収入を得るために、障害者福祉関係法上の福祉工場あるいは授産施設での就労を余儀なくされることになるが、そこでの賃金・工賃の平均月額は、一般雇用の場合と比べてはるかに低い状況にある<sup>3)</sup>。

以上のようなことから、重度の障害者は、少なくとも健康で文化的な最低限の生活を確保して行くには、いきおい生活保護制度上の生活保護費に頼らざるを得ないことになるが、実際においても、現に生活保護を受けている世帯(被保護世帯)の世帯類型別の構成割合の中に占める障害者世帯の割合は、相当に高い状況にある<sup>4)</sup>。

ところで、周知のように、重度の障害者に対する公的な所得保障制度の一つに、国民年金法にもとづく同年金制度上の障害基礎年金制度がある。同制度は、国民年金法施行令別表に定める障害等級(1級および2級)に該

当する程度の重度の障害の状態にある者に対して、一定の所得保障をなすために障害基礎年金を支給することを目的とした制度である。上にみた生活保護制度上の生活保護費を受給している障害者の多くは、この障害基礎年金の支給対象となる可能性をもった人達であり、また、現に同年金を受給している人も少なくないところである。

ところで、生活保護制度は生活困窮という状態に陥っている国民に対する最後のセーフティネット(安全網)としての位置付けを与えられていることから、同制度の法的根拠である生活保護法第2条第2項は、「民法(明治29年法律第89号)に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」と規定している。この規定によれば、例えば、現に生活保護制度上の生活保護費を受給している障害者が、国民年金法にもとづく同年金制度上の障害基礎年金を受給し得る程度の障害をもつようになり同年金を受給するに至った場合、生活保護の要否に関わる問題として、次のような問題が生じてくる。すなわち、同条によれば、障害基礎年金の受給は当然生活保護による扶助に優先する位置に立つことから、仮に同年金の受給額と生活保護費が同額となるような場合には、これによって生活保護の必要性は無くなったということになり、それまで支給されていた生活保護費は打ち切られるという事態を迎えることになる。また、仮に同額とならない場合であっても、受給する障害基礎年金が全額収入と認定とされ、現に支給されている生活保護費のうちから同年金相当額が減額されるといった事態が生

ずることになる。

こうした事態は、一見すると当然のことにように思われる。しかし、後にみるように、今日の障害者福祉施策の基本理念である「障害者のノーマライゼーションの実現」という理念、すなわち「すべて障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられる。」（障害者基本法3条2項）との規定に照らしてみると、果たして妥当かという疑問が生ずるところである。

本稿は、上述事例における後者の場合の事態が生じ、その妥当性をめぐって提訴という形で争われることとなった事案（京都地方裁判所・平成15年（行ウ）第19号・生活保護変更決定等取消請求事件。以下、訴訟原告の名をとって野田訴訟という）を素材に、受給することとなった障害基礎年金を全額収入認定し、生活保護費のうち同年金相当額を減額することを内容とする保護変更決定の妥当性について検討しようとするものである。ちなみに、本稿は、同訴訟において筆者が裁判所に提出した意見書を基にして執筆したものである。

## II 野田訴訟および判決内容の概要

### 1. 野田訴訟の概要

野田訴訟の概要は、以下のとおりである。原告は、腰椎椎間板ヘルニア、坐骨神経障害、頸椎症による右上肢及び両下肢機能障害により第1種身体障害者2級の身体障害者手帳の交付を受けており、その障害のために常時車椅子を利用している障害者であるが、1997年11月1日に福祉事務所長から生活保護開始の決定を受け、それ以降、生活保護費（生活扶助、住宅扶助および医療扶助）を受給していた。

その間の原告の日常生活の状況は、以下のとおりであった。原告は、その障害のゆえに、就業が不能であるのみならず、外出に要する費用との関係上、基本的には室内で過ごすことが多く、1週間に3回のホームヘルパーの派遣を受けていた。そして、最低限度の健康な生活を送ることができるようにするため、K病院への月1回の通院およびY病院への週1回程度の通院を行っていた。また、社会参加のみならず健康の維持、体力の維持等の目的をもかねて、地域における和太鼓サークル、ボランティア活動、大学における生涯学習活動へ意識的に参加していた。これらの外出に当たっては、その障害のゆえに頻繁にタクシーを利用せざるを得なかったが、そのために要する費用は原告の生活費を切り詰めて充当するという状況であった。

こうした生活状況の中、原告は、2001年5月10日、

上記障害について、国民年金法施行令別表の2級の障害に当たるとして障害基礎年金の支給決定を受け、同年1月に遡って年額80万4200円の支給を受けることとなった。そこで、原告は、同年5月22日に福祉事務所（以下、被告という）を訪れ、障害基礎年金を受給することになった旨を伝えた。これに対して、被告は、同年6月21日、原告が受給することとなった障害基礎年金の月額を6万7016円とし、その全額を収入として認定し、それまでの生活保護費の額から障害基礎年金の月額を減額した上で、同月1日からの生活保護費（生活扶助と住宅扶助の合計額）を月額9万2644円（15万9660円－6万7016円）に減額することを内容とする保護変更決定（以下、本件変更決定という）を行った。また、被告は、同年7月30日、障害基礎年金が同年1月1日に遡って支給されたことを理由に、既に受給した保護費が過払いとなっているとして、既に支給された同年1月分から3月分までの保護費である20万1048円から電子レンジおよび洗濯機の購入費用4万7775円を控除した額である15万3273円の返還を命じる決定（以下、本件返還決定という）を行った。

原告は、本件変更決定および本件返還決定を不服として、同年8月16日、生活保護法64条に基づき、京都府知事に対し審査請求をした。これに対し、同知事は、10月1日、原告の審査請求を却下する旨の採決をした。原告は、これを不服として、同月24日、生活保護法66条に基づき、厚生労働大臣に対し、再審査請求をしたが、訴訟に至る日までこれに対する採決はなされなかった。

そこで、原告が、2003年5月26日、福祉事務所長を被告として、上記保護変更決定および返還決定を取り消すことを求める訴えを京都地裁に提起したのが、本訴訟である。

### 2. 本訴訟の争点と判決内容の概要

本訴訟の争点は、本件変更決定および本件返還決定の適法性如何という二点にあったが、ここでは、紙幅の都合上、今日の障害者福祉施策の基本理念である「障害者のノーマライゼーションの実現」の問題と密接な関わりをもつと考えられる前者の点に絞って、各当事者の主張およびそれに対する裁判所の判断（京都地方裁判所第3民事部・平成17年10月20日判決・棄却）の概要を紹介することとする。

#### （1）本件変更決定の適法性に関する当事者の主張

①原告は概ね以下のような主張をした。

（a）障害基礎年金は、（ア）障害をもつことによって生じる稼得能力の低下ないし喪失に伴う所得の中断、減少ないし喪失に対する適切な所得援助、（イ）障害をもつことによって生じる特別な出費に対する一定の補填、

(ウ) 障害者自らの能力や関心に応じた自己実現を遂げていく上で必要不可欠な事柄を行う際に、必要とされる特別の出費に対する一定の経済的保障、という三つの意義を有している。また、障害者基本法が制定され、国民年金法の障害基礎年金に関する規定の解釈、運用は、同法の趣旨に即した解釈、運用が求められるようになったところ、同法 1 条の目的規定や 13 条などに照らせば、同年金は、障害者の特別の需要、障害者の社会参加の実現による自立助長の意義を含んでいる。このような障害基礎年金の意義に鑑みると、同年金の全額を収入として認定することは、生活保護法における障害者に対する十分な代替的措置を前提としない限り、障害者の最低限度の生活を侵害することになり許されないが、生活保護法における現行の障害者加算は、到底そのような代替的措置となり得るものではないから、障害基礎年金を全額収入認定してなされた本件変更決定は違法である。

(b) 原告の障害者加算は月額 2 万 6900 円に過ぎず、障害者の特別需要、とりわけ社会参加のための移動交通費等に応えきれない状況にある（現に原告は、社会参加を実現するため等のために、高額タクシー料金を負担せざるを得ない状態にある）。このような状況の下で、障害基礎年金の全額を収入認定し、保護費を減額すれば、原告としては、移動交通費等の費用を工面するために食費を削るか、社会参加の権利の実現を諦めるかのいずれかを選択しなければならないことになる。障害基礎年金が収入認定されなければ、これを移動交通費等の社会参加のための費用に充て、健康を保持しながら社会参加を実現することができるはずである。現在の不十分な障害者加算の下で、障害基礎年金を全額収入認定し、保護費を減額することは、原告に「健康で文化的な最低限度の生活」以下の生活を強いるものであり、憲法 25 条、生活保護法 1 条、同 3 条、同 9 条に違反する。また、現行の障害者加算は、障害者の特別の需要を満たすものではなく、憲法 25 条に違反する状態にあるから、その状態を是正しないまま障害基礎年金の全額を収入認定することを是認するのであるなら、本件変更決定は、憲法に違反する障害者加算を前提とするものとして違法である。

(c) 本来、原告は、障害基礎年金を移動交通費等の社会参加の費用に充てて、健康を保持しながら社会参加を実現することができるはずであったが、生活保護を受給したために、健康を犠牲にしての社会参加を強いられている。ところが、障害をもたない人が生活保護を受けてもこのような問題は生じないから、原告は、障害者であるが故の不合理な差別を受けたことになる。また、原告が、一定の資産・収入があって生活保護を受けずに生活

しておれば、障害基礎年金を移動交通費等の社会参加の費用に充てることができたが、就労不能のために生活保護を受けざるを得なくなり、その結果、障害基礎年金を上記費用に充てることができなくなった。これは、原告と生活保護を受給していない障害者との間で不合理な差別を認めたものである。これらの点から、障害基礎年金を収入認定することは、憲法 14 条、障害者基本法 3 条に違反する。

②これに対して、被告は概ね以下のような主張をした。

(a) 生活保護法 4 条によれば、障害基礎年金を含め、現実に要保護者が受け取った金員は、原則として、すべて収入認定すべきものである。そして、収入認定は、法の目的から一義的に判断し得るものではない上、専門性・技術性があり、その反面として、広範な裁量が認められるというべきものであることから、これが違法とされるのは、裁量権の逸脱・濫用がある場合に限られる。

(b) 障害基礎年金は、障害者の所得保障の趣旨で支給されるものであって、障害をもつことによって生じる特別な出費に対する一定の補填や、障害者自らの能力や関心に応じた自己実現を遂げていく上で必要不可欠な事柄を行う際に必要とされる特別の出費などに対する一定の経済的保障というような他の性質を含むものではない。それゆえ、障害基礎年金の性質は、生活保護の保護費と変わらないから、障害基礎年金を収入認定し、保護費から年金の月額相当額を減額した本件変更決定は適法である。なお、障害者基本法が制定されたことによっても、障害基礎年金が所得保障のためのものであるという性質が変わるものでもなく、また、障害基礎年金が所得保障のためのものであるとしても、何ら障害者基本法に反するものではない。

(c) 障害者加算を含む保護基準をどのように設定するかは、厚生労働大臣の合目的な裁量に委ねられており、裁量権の逸脱または濫用が無い限り、違法とされることはない。障害者加算については、必ずしも個別の費用を具体的に算定して決めているわけではないが、加算対象経費としては、障害等のハンディキャップに対応する食費、光熱費、保健衛生費、社会的費用、介護関連費など、更に具体的にいえば、車いす、義足等の使用に伴う増加エネルギーの補填、居住環境、家具、被服等の費用、自助具、点字新聞等の購入費用等を想定している。それゆえ、障害者加算を含む現行の保護基準の設定については、厚生労働大臣に裁量権の逸脱または濫用はなく、何ら違憲、違法なものではない。

## (2) 裁判所の判断

裁判所は、①障害基礎年金は、法 4 条の「資産」また

は法8条の「金銭又は物品」に当たるか否か（障害基礎年金の収入認定の可否）について、②原告の主張②について、③原告の主張③について、概ね以下のような判断を下した。

①について

障害基礎年金は、障害という定型的な事由により稼働能力が減少または喪失され、所得が減少または喪失した場合に、その所得の一部を補填するためのもの（所得保障）という性質を有するものと解するのが相当であって、この点は、老齢基礎年金が、老齢という定型的な事由によって稼働能力が減少または喪失され、所得が減少または喪失された場合に、減少または喪失した所得を補填する性質を有するのと同様である。

これに対して、原告は、障害者基本法1条、4条、13条等の規定からして、障害基礎年金の性質について、障害者の社会参加の費用など障害者であることによる特別の需要に充てるためのものという意義を有するものと解すべきと主張する。しかし、同法は、障害基礎年金および生活保護法のみにより、障害者の自立および社会参加の支援等のための施策のすべてを満たすことを要求しているものではなく、障害基礎年金および生活保護も含めて、総合的かつ計画的な施策を求めているものと解すべきである。障害基礎年金が、障害者の自立および社会参加の前提たる障害者の所得保障を目的とするものと解しても、障害者基本法に何ら反するものではなく、障害基礎年金を被保護者の最低限度の生活の維持以外の自立助長等の目的で活用することが定型的に予定されているものと解することができない。

もっとも、障害基礎年金は、被保険者の障害の程度に応じ、1級の障害の状態になった場合の年金額は、2級の障害の場合の年金額（老齢基礎年金の満額と同一額）から25%増額された額を支給するものとされているが、その増額分については、障害の程度が重いことによる需要についてもある程度考慮されていると解する余地もないではない。しかし、仮にそうであるとしても、保護費については、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮して決するものとされており（法8条2項）、保護基準では、障害者については、その障害の程度に応じた加算額を定めていることに照らせば、生活保護法において予定されている最低生活費は、障害者等の個別の需要も考慮した実質的なものというべきであるから、障害基礎年金（特にその増額分）において障害者の特別の需要が考慮されているとしても、それは、生活保護において障害者の最低生活費を算定するに当たって考慮されている障害者の

特別の需要の範囲内ということができる。

それゆえ、生活保護法にいう最低限度の生活についても、障害者の特別の需要が考慮された実質的なものであり、障害者加算の額、障害基礎年金の加算額などを考慮しても、障害基礎年金が、最低限度の生活の維持（障害者の特別の需要も考慮したもの）以外の目的で活用することが予定されているものということとはできない。

以上のほか、障害基礎年金が保険料を拠出したことに基づく給付という性格を有するものであることも併せ考慮すると、障害基礎年金は、障害はあるものの一定の稼働能力を有する者あるいは障害の状態になる前の稼働による預貯金を有する者の当該稼働あるいは預貯金等が、法4条1項にいう「資産」ないし法8条にいう「金銭又は物品」に当たるとの同様に、原告が支給を受けた障害基礎年金も、上記「資産」ないし「金銭又は物品」に当たるといふべきである。

②について

保護基準における障害者加算については、加算対象として、障害等のハンディキャップに対応する食費、光熱費、保健衛生費、社会的関連費用、介護関連費など、さらに、車椅子、義足等の使用に伴う増加エネルギーの補填、居住環境、家具、被服等の改善等の費用、自助具、点字新聞等の購入費用等を想定しているものと考えることができ、これらの経費に照らして障害者加算の額が著しく低額とする理由はなく、厚生労働大臣の裁量権の逸脱ないし濫用があったとすることはできない。また、原告の受給する障害者加算では、原告自身が社会参加のために要するタクシー代などの移動費用をまかなえないとの主張は、車椅子の利用者が社会参加のためにタクシー代の支出を余儀なくされることを考慮しても、保護基準である障害者加算の額が、原告の受給している上記額に照らし、障害者の需要を考慮したものとして、著しく低額ということもできない。したがって、厚生労働大臣の定めた保護基準は適法というべきであり、被告が保護基準に従って算定した額を基準に原告に支給する額を決めたことも適法である。

また、障害基礎年金の全額を収入認定し、保護費のうち年金相当額を減額しても、原告は、障害基礎年金と合わせると障害基礎年金を受給する前に受給していた保護費の額と同額を得ることができ、原告の生活の程度に変化をもたらすことはないから、本件変更決定が違法となることもない。

③について

本件変更決定は、原告が障害基礎年金を受給したことを理由とするものであり、また、障害基礎年金を全額収

入認定することは合理的といえるから、原告主張の不合理な差別があるとはいえない。

ちなみに、裁判所は原告の請求を全面的に棄却したが、原告はこれを不服として、現在、大阪高裁に控訴中である。

### Ⅲ 障害基礎年金を全額収入認定することについての検討

#### 1. 本訴訟を検討するに際して必要な基本的視点

本稿の目的に即して本訴訟における問題を検討するにあたっては、まず、今日における障害者の所得保障のあり方を考える際に押さえておかねばならない幾つかの点を明らかにしておく必要がある。

##### (1) 今日における障害者概念と障害者施策の基本理念

###### ① 今日における障害者概念

ある事柄に関し障害者に対してどのような施策を展開するかは、一般に、当該施策の対象となる障害者をどのように捉えるかによって大きく規定されることはいうまでもないことである。例えば、不幸な人、無能な人、かわいそうな人、責任を果たせない人といった捉え方をすれば、それにふさわしい対応がなされることになる。すなわち、個人的なレベルでは、障害者は哀れみの対象となり、自主性や主体性は尊重されず、ほとんど隔離と同様な過剰な保護の対象となり、地域社会から除け者にされてしまうことになる。また、国の政策レベルでは、できるだけ予算は使わずに、しかしあまり放置しすぎると社会問題にもなりかねないことから、多少は予算を使って、必要かつ最小限の処遇を行うということになる<sup>5)</sup>。

しかし、今日、このような障害者の捉え方は少なくとも社会的には皆無といってよく、次のような捉え方をするのが一般的となっている。まず、国際的には、1981年の「国際障害者年」において加盟各国が採るべき措置等を示すために、国連総会が1980年1月30日に採択した「国際障害者年行動計画」第63項では、「障害者は、その社会の他の異なったニーズを持つ特別な集団と考えられるべきではなく、その通常の人間的なニーズを満たすのに特別な困難をもつ普通の市民と考えられるべきなのである。」とされている。また、これに先立つ1975年12月に国連総会で採択された「障害者の権利宣言」第1項では、「『障害者』という言葉は、先天的か否かにかかわらず、身体的又は精神的能力の不全のために、通常の個人又は社会生活に必要なことを確保することが、自分自身では完全に又は部分的にできない人のことを意味する。」とされている。

次に、わが国では、1992年における「国連・障害者

の10年」の終了を機に、1993年に、「心身障害者対策基本法」から「障害者基本法」へと改められた障害者基本法は、同法第2章に定める施策の対象となる障害者について、「身体障害、精神薄弱又は精神障害（以下『障害』と総称する。）があるため、長期にわたり日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者」（2条）と規定するとともに、これら障害者は「個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有する」（3条1項）と規定している<sup>6)</sup>。

以上にみた「障害者」の捉え方における特徴は、以下の点に求められる。第一に、障害者も障害をもたない人と同様に、「個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有する」「普通の市民」である、と捉えられていることである。このことを端的に指摘しているのが、上述の国連の「障害者の権利宣言」における、「障害者は、その人間としての尊厳が尊重される生まれながらの権利を有している。障害者は、その障害の原因、特質及び程度にかかわらず、同年齢の市民と同等の基本的権利を有する。」（第3項）との規定であるといえる。第二は、障害者も障害をもたない人と同等の権利を有する普通の市民であることに変わりはないが、「その通常の人間的なニーズを満たす」ことについて、障害をもたない人とは異なり「特別の困難」を有している点にその特徴がある、と捉えられていることである。

この障害者が抱えている「通常の人間的なニーズを満たすのに特別な困難」の意味内容をどのように捉えるかによって、障害者に対する施策のあり方に違いがもたらされることになる。

###### ② 今日における障害者施策の基本理念

以上のように捉えられている障害者に関する諸施策は、今日、どのような理念に基づいているのであろうか。

先述の「国際障害者年行動計画」第57項は、国際障害者年の目的は、「障害者がそれぞれの住んでいる社会において、社会生活と社会の発展における『完全参加』並びに彼らの社会の他の市民と同じ生活条件及び社会的・経済的発展によって生み出された生活条件の改善における平等な配分を意味する『平等』という目標の実現を推進することにある。」としている。また、「国連障害者の10年」（1983年～1992年）の間に加盟各国が採るべき措置を示すために、国連総会が1982年12月3日に採択した「障害者に関する世界行動計画」第1項は、同行動計画の目的は、「障害の予防、リハビリテーション、並びに障害者の社会生活と社会の発展への『完全参加』と『平等』という目標実現のための効果的な対策を推進することにある。つまり、すべての人々が平等機会を与

えられ、また社会的・経済的発展の成果としての生活の向上に等しく与ることができるようになることを目的とする。」としている。

これら「行動計画」にいられている、障害者の社会生活と社会の発展への「完全参加」と「平等」の実現という目的（理念）は、一般にノーマライゼーション（normalization）の理念といわれているが、その要諦は、障害をもっているために、あるいは障害をもっていることを理由に、これまで社会生活と社会の発展への参加を果たすことができる機会の少なかった障害者に、その機会を保障するために必要かつ効果的な対策を推進していくということにある、といえる。

このノーマライゼーションの理念は、今日、世界各国における障害者施策の基本的理念となっていることは勿論、わが国における障害者施策一般の基本的理念ともなっている。すなわち、先述の障害者基本法は、第1条において、「この法律は、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本的理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加の支援等の施策を総合的かつ計画的に推進し、もって障害者の福祉を増進することを目的とする。」と規定し、これを受けて、基本的理念に関する規定である第3条において、「すべて障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられる。」（同条2項）と規定している。そしてこれを受けて、第4条は、「国及び地方公共団体は、障害者の権利及び障害者に対する差別の防止を図りつつ障害者の自立及び社会参加を支援すること等により、障害者の福祉を増進する責務を有する。」と規定している。

これらの規定から明らかなように、今日、同法第2章に定められている障害者の福祉に関する基本的施策はすべて、障害者のノーマライゼーションの実現、すなわち障害者が自立し、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加することができるようにするという目的の下に実施することが、法的な義務として求められているのである。

ちなみに、障害者基本法第9条第1項の規定に基づき、2002年12月に閣議決定された「障害者基本計画」も、その「I 基本的な方針」において、「共生社会においては、障害者は、社会の対等な構成員として人権を尊重され、自己選択と自己決定の下に社会のあらゆる活動に参加、参画するとともに社会の一員としてその責任を分担する。他方、障害者の社会への参加、参画を実質的なものとするためには、障害者の活動を制限し、社会への

参加を制約している諸要因を除去するとともに障害者が自らの能力を最大限発揮し自己実現できるよう支援することが求められる。」と定めているところである。

以上にみられるように、ノーマライゼーションの理念は、今日、わが国のすべての障害者に関する施策の基本的理念となっていることは明らかである。

## (2) 障害者に対する所得保障制度の意義と所得保障の中に含まれるべき内容

### ①障害者にとっての所得保障制度の意義

障害者自らが、ノーマライゼーションの理念を実現していくこと、すなわち自らの住んでいる地域社会において、社会生活と社会の発展における完全参加を果たしていくということは、それぞれの障害者が独立した一個人間存在として、自らの生活の主人公になっていくことを意味する。しかし、そのためにはまず、障害者が自立してその生活を営んでいくことのできる種々の条件が確保されていなければならない。それゆえ、障害者の自立生活（independent living of the disabled）の保障という問題が、今日、障害者問題の全体にとって緊要の課題となっているところである。

この障害者の自立生活を保障するためになされるべき施策の領域はきわめて広範囲にわたることはいうまでもないところである。それらの諸施策のうちで、障害者に対する所得保障制度の確立のための施策は、障害者の自立生活にとって欠かすことのできない施策の一つに挙げることができるが、その今日的な意義は、以下の点にあるといえよう<sup>7)</sup>。

何らかの障害をもつために、労働による収入を全く得られないか、あるいは著しく制限されざるを得ない一方で、日常生活の制限等に伴って生じる特別の出費を余儀なくされることの多い障害者にとって、日々の経済生活を安定的なものにするとともに、社会生活と社会の発展における完全参加の実現を目指し、地域社会で障害をもたない他の市民とともに自立した生活を営んでいくために、少なくとも必要最小限の安定した収入をどう確保するかという問題は、避けて通ることのできない大きな課題である。この課題に対応するための制度が、障害者の所得保障制度であることはいうまでもない。

それゆえ、今日、障害者の所得保障制度の確立を図るための施策は、各国の障害者政策における欠かすことのできない課題の一つとなっている。すなわち、国連の「障害者の権利宣言」は、第7項において、「障害者は、経済的保障を受け、相当の生活水準を保つ権利を有する。」と規定している。また、「障害者の機会均等化に関する基準規則」（1993年・第48回国連総会決議）も、規則

8において、「各国は、障害又は障害に関係する要因のために、一時的に収入がなくなったり、減少したり、又は雇用機会を断られたりした障害のある人々に対して十分な収入を援助することを確保しなければならない。各国は、障害のために障害のある人々やその家族が頻繁に必要な費用を考慮に入れた援助が行われることを確保しなければならない。」と規定して、各国に対し障害者のための所得保障制度の確立を要請している。

これを受けた形で、わが国における障害者関係施策の基本的枠組みを定めた障害者基本法も、第13条において、「国及び地方公共団体は、障害者の生活の安定に資するため、年金、手当等の制度に関し、必要な施策を講じなければならない。」と規定し、国及び地方公共団体に対して、障害者の所得保障に関わる施策を講ずることを法的に義務付けているところである。

## ②障害者に対する所得保障の中に含まれるべき内容

### (a) 障害者に対する所得保障の今日的意義

問題は、障害者に対する所得保障の中には、今日、どのような内容が含まれている必要があるかである。その検討のためには、まず、障害者に関する所得保障制度の今日的な意義がどこにあるか押さえておく必要がある。ただし、一般に、ある事柄に関する内容がどのようなものとなるかは、その意義の捉え方如何によって規定されるといえるからである。

障害者に対する所得保障の今日的意義を考えるにあたっては、従来の場合のように単に障害者に対する日々の経済生活に対する保障という面のみからみるのではなく、それに加えて障害者の自立と社会生活上のあらゆる分野への参加という課題との関わりにおいてみることも重要である。ただし、年金等の所得保障施策を講ずべきことを定めた障害者基本法第20条の規定は、同法第1条の「障害者の自立及び社会参加の支援等のための基本となる事項を定めること」との規定を受けて定められているものだからである。

このような視点からみると、今日の障害者に対する所得保障の意義は、大きくは次の二点にあるといえる。一つは、障害者の経済的な自立の促進を担保することである。いま一つは、障害者の社会生活上のあらゆる分野への参加の促進を経済的な面から担保することである<sup>8)</sup>。

### (b) 所得保障の中に含まれるべき内容

障害者に対する所得保障は、上にみた意義を体現し得る内容のものでなければならないが、では、具体的にどのような内容が含まれている必要があるのであろうか。

上述の二つの意義に即してみると、そこには三つの内容が含まれていなければならないといえる。一つは、障

害をもつことによって生じる稼得能力の低下ないし喪失に伴う所得の中断、減少ないし喪失に対して適切な所得保障を行うことである。二つは、障害をもつことによって生ずる特別な出費（例えば、医療、リハビリテーション、介護・介助等に要する費用）に対する一定の補填を行うことにより、生活費の膨張をカバーすることである。以上の二つは、上述の第一の意義と関わりを有するものである。三つは、上述の第二の意義と関わりを有するもので、障害者が社会生活上のあらゆる分野への参加を実現するために不可欠な事柄を行う際に必要となる特別の出費（自己決定を行う際に必要な情報の収集に要する費用、自己決定権行使のために知的障害者や精神障害者が成年後見制度・福祉サービス利用援助事業を利用する際に要する申立等に関する費用、社会参加する際に余儀なくされる特別の交通費・介助費等）に対して一定の経済的な保障を行うことである<sup>9)</sup>。

以上、今日の障害者の所得保障の中に含まれるべき内容をみてきたが、必ずしもこれらすべての内容がある一つの所得保障制度の中に含まれていなければならないというものではない。むしろ、それぞれの内容を実現するのにふさわしいそれぞれの制度が用意され、そして、それらの制度が有機的な関連性をもって適切に機能し合う、というのが本来的なあり方であるといえよう。

## (3) 障害者に関する所得保障の諸制度における障害基礎年金制度の意義

わが国の障害者に関する現行所得保障制度として、大きくは、①年金制度上の所得保障制度（国民年金制度上の障害基礎年金制度および被用者年金制度上の障害年金制度等）、②労災補償制度上の所得保障制度（障害補償年金・一時金制度等）、③社会手当制度上の所得保障制度（特別児童扶養手当制度、障害児福祉手当制度、特別障害者手当制度）、④生活保護制度上の所得保障制度（障害者加算制度、重度障害者加算制度、介護加算制度）の、四つを挙げることができる<sup>10)</sup>。

ところで、障害者が人間としての尊厳を保持しつつ、今日的にみて人たるに値する内容の生活を営んで生けることを可能にするためには、少なくとも次の条件を満たし得る可能性をもった制度が、障害者に関する所得保障制度の基本として位置付けられる必要がある。すなわち、①合理的な一定の障害基準に該当する者すべてを包摂し得るものであること、②障害という要保障事故は長期にわたって継続するものであるという特性に鑑み、一定の支給要件を満たす者は誰でも、人たるに値する一定水準の生活を、長期にわたって継続的かつ確実に営むことができる展望をもち得るものであること、③障害をも



つことにより減少ないし喪失した稼得能力および障害をもつことに伴って生じる特別の出費に対する一定の補填を行うとともに、社会生活上のあらゆる分野への参加の促進をも一定程度保障し得る給付内容を含むことのできる可能性を有しているものであること、の三つである<sup>11)</sup>。

これらの点に照らして上に挙げた諸制度についてみると、現行の各制度の内容を前提とする限りは、国民年金制度上の障害基礎年金制度が障害者に対する所得保障制度の基本として位置づけられるべきものといえる。その理由は、同制度は、①所得保障を必要とする障害者を最も広範にとらえ得る制度であり、②給付の対象となる障害は傷病に基づくものであればよく、当該傷病が生じた原因は問題とならない、③給付額の多寡をめぐる問題はさて置き、後にみるように、その給付の内容は、今日障害者に要請される人たるに値する生活水準（障害をもつことにより減少ないし喪失した稼得能力および障害をもつことに伴って生じる特別の出費に対する一定の補填をおこなうとともに、社会生活上のあらゆる分野への参加の促進をも一定程度保障する）の基礎的部分に当たるものを保障することを目的としていると解し得る、ということによる<sup>12)</sup>。

## 2. 障害基礎年金を全額収入認定することをめぐる問題の検討

### (1) 障害者基本法と国民年金法上の障害基礎年金制度との法的関係

以上にみた基本的視点を踏まえて、ここでの問題の検討をするにあたり、まず、障害者基本法と国民年金法上の障害基礎年金制度とはどのような法的関係にあるのかを明らかにしておく必要がある。ただし、同制度は、障害者基本法第13条の規定を受けて設けられているものであるが、両者の法的関係の捉え方如何によって、同年金制度の解釈・運用のあり方に違いが生み出されることになると考えられるからである。

障害者基本法もその範疇の一つである「基本法」とは、「国会が、法律の名において、政府に対し、国政に関する一定の施策・方策の基準・大綱を明示して、これにそう措置をとることを命ずるという性格を帯びている。」<sup>13)</sup>とされているものである。このことをいまい少し敷衍すると、以下ようになる。ある法律が、いやしくも基本法という名を付している以上、そこに示された準則は、関係の法令に関して、實際上指導的・優越的・網羅的・憲章的な機能を営む、すなわち、制定される立法の内容への拘束および現実に立法された規定の解釈・運用の二つの場面を通じて、一種の優越的な機能を営むことは当然

の要請となる。ただ、具体的にどのような機能を営むかについては、場合を二つに分けてみる必要がある。すなわち、一つは、基本法の施行後にその実施法律が制定・施行された場合における基本法と当該法律との関係は如何という問題であり、いま一つは、基本法が制定される以前に当該基本法に関連する法律が制定・施行されている場合における基本法と当該法律との関係は如何という問題である。

これらの問題については、次のような関係が成り立つとされている。まず、前者の場合においては、基本法がその実施法律自体に対して優越的な関係にある以上、「当該法律を実施するため、またはその委任に基づいて制定される政令・省令等の命令、地方公共団体の条例・規則等や国・地方公共団体の当局の告示・訓令・通達のたぐいもまた、実施法律に反してはならないのみならず、基本法の内容・趣旨・精神に反してはならない。すなわち、いま述べた基本法の優越的な機能は、これらの法令・訓令等の制定および解釈・運用の場面を通じて、実施法律に対する場合と同様の営みをする。」<sup>14)</sup>とされる。また、後者の場合においても、「基本法の他の法律実施に対する優越性は、ひとり基本法の施行後に制定・施行される法律に対する場合に限るいわれは、まったくない。むしろ、一般に後法優先の原則が働くことと合わせ考えると、基本法のもつこのような優越的な機能は、既存の関係法律に対する関係では、より強く働くことが要請される」<sup>15)</sup>とされている。

以上からすると、障害者基本法第13条の規定を受けて設けられている国民年金制度上の障害基礎年金制度の解釈・運用は、先にみた障害者基本法第1条、第3条、第4条および第8条第2項の各規定の趣旨を十分に踏まえてなされねばならないということになる。

### (2) 障害基礎年金の中に含まれるべき内容

①この点に関し、本訴訟判決は、「障害基礎年金は、障害者の所得保障の趣旨で支給されるものであって、障害を持つことによって生ずる特別な出費に対する一定の補てんや、障害者自らの能力や関心に応じた自己実現を遂げていく上で必要不可欠な事柄を行う際に必要とされる特別の出費などに対する一定の経済的保障というような他の性質を含むものではない。」との判断を示している。また、これと同様の立場に立つものとして、「障害年金は、被保険者が障害者となって、日常生活に支障を来したり、あるいは日常生活に著しい制限が加えられたりして、所得（稼得能力）が減少した場合に、その生活の安定が損なわれるのを防止することを目的とする給付である。」<sup>16)</sup>とする見解がある。すなわち、障害基礎



年金の意義を、所得（稼得能力）が減少等した場合にその生活の安定が損なわれるのを防止すること、言い換えると、障害者の基礎的生活需要に応えることのみに限定して捉える見解である。

しかし、障害基礎年金に含まれる内容をこのように限定的に捉えることは、次のような見解に照らしてみるとあまりにも狭小的であり、今日の一般的な理解とは異なるものといわざるを得ない。すなわち、1981 年の「国際障害者年」推進のため厚生省国際障害者年推進本部内（当時）に設置された「障害者生活保障問題専門家会議」が、1983 年 7 月 28 日に出した「障害者生活保障問題専門家会議報告書」においては、「障害者の所得保障は、障害により失われた稼得能力の補てんと、重度の障害により特に要する費用の補てんの双方の観点から行われる必要がある。」との指摘がなされている。すなわち、同報告書は、障害者の所得保障である障害年金の中に含まれるべき内容は、障害により失われた稼得能力の補填、すなわち基礎的な生活需要のみに応えることに限定されるべきものでないことを明確に示している。また、近年出版の社会福祉関係の辞典においても、障害基礎年金について、「一般に、障害のため生活の維持に支障が生じた場合の生活費の保障や、障害による特別のニーズを補う目的で支給される年金」<sup>17)</sup>と定義されているところである。また、それは、障害者の実際の日々の生活ニーズに照らしてもみても、あまりにも狭小的な捉え方といわねばならない。

以上の点からして、少なくとも次のことは間違いないことといえよう。すなわち、障害者基本法との関連性如何の問題はさて置いても、障害者に対する障害年金の内にはそもそも、先にみた障害者の所得保障の内容に含まれているべき三つの内容のうちの、①障害をもつことによって生じる稼得能力の低下ないし喪失に伴う所得の中断、減少ないし喪失に対する一定の補填、および②障害をもつことによって生ずる特別な出費に対する一定の補填の二つの部分が含まれているものと解するのが妥当である、ということである。

②問題は、第三の内容もその中に含まれるか否かである。この点に関しては、上記専門家会議報告書、辞典のいずれにおいても何ら触れられていない<sup>18)</sup>。しかし、障害者基本法第 1 条、第 3 条第 2 項、第 8 条第 2 項の各規定の趣旨を十分に踏まえてこの問題をみた場合には、一般的にみても、第三の内容も当然に含まれていると解されると思われるが、このことを同法第 13 条の規定の解釈との関係でいさ少し詳しくみると、以下のようになる。

障害者基本法第 13 条は、障害者の自立および社会参加の支援等のための施策の一環として、「国及び地方公共団体は、障害者の自立及び生活の安定に資するため、年金、手当等の制度に関し必要な施策を講じなければならない。」と規定しているが、ここで解釈上問題となるのは、「自立及び生活の安定に資するため」の意味をどのように捉えるかという点である。この内の「自立」という意味については、今日一般に、次のように捉えられている。ある見解では、それは「たんに、身辺自立や経済的自立だけをさすものではなく、自己決定に基づく『自律』（自分の行動を自分で決めること）をも含めた概念」<sup>19)</sup>とされている。また、ある見解では、障害者の自立の概念には、①障害の軽重に関わりなく、障害者が一人の人間として尊重されること、②現実の生活場面において、生活保護や福祉サービスに依存しないことを意味するのではなく、むしろそうしたサービスを利用しながら、地域社会の中で主体的に自己実現を図っていくこと、③障害者の生活の場が隔離された場所ではなく、生活主体としての生活の場である地域社会のそれになければならないこと、が含まれるとされている<sup>20)</sup>。また私見では、それは、必要な場合には、それぞれの障害に応じた配慮された特別な援助を受けながら、個人の生活においても社会の中での活動においても、可能な限り主体的に自己実現を図っていくこと、と捉えているところである<sup>21)</sup>。このようにみてくると、同法第 13 条にいう「自立」の中には、社会参加を通じて主体的に自己実現を図っていくことも当然に含まれている、と解するのが妥当ということになる。

次に、「生活の安定」の意味をどのように捉えるかであるが、まず、ここでいわれる「生活」とは、上にみた自立の意味を踏まえると、「自立」した生活、すなわち「主体性を持った一人の人間として尊重されつつ、地域社会において、障害を持たない人々とともに自立してその生活を営んでいくこと」<sup>22)</sup>と解することができよう。このように解すれば、その生活の中には、障害者が社会参加していくことも当然に含まれることはいうまでもないことになる。以上を踏まえてみると、同法第 13 条にいう「生活の安定」とは、障害者が「自立生活」を安定して営んでいけること、と解することができる。

以上からすると、障害者基本法第 13 条にいう「自立及び生活の安定に資するため」とは、「障害者が安定して自立生活を営んでいくことに役立つため」ということを意味している、ということになろう。ちなみに、仮に「自立及び生活の安定に資する」との文言中の「自立」と「生活の安定」という文言はそれぞれ独立した意味を有して

いると解するとしても、同条の規定は同法第1条にいう「障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策」を具体化するための一環として設けられているものであることから、「生活の安定」という文言中の「生活」の中には、障害者が社会参加も含めた日々の生活を営むという意味が込められている、と解するのが妥当といえる。

以上を踏まえると、障害者基本法第13条の規定を受けて設けられた国民年金法上の障害基礎年金制度は、障害者が安定して自立生活を営んでいくことを経済的な側面において保障（所得保障）すること目的としたものであるということが出来る。したがって、そのような目的のために給付される「障害基礎年金」の中には、上にみた第三の内容も当然に含まれているものと解することができよう。

### （3）本訴訟判決の検討

#### ①車椅子の利用を必要とする重度障害者にとっての障害基礎年金の意義

本訴訟判決内容の検討を行うには、その前提として、原告のように車椅子の利用を必要とする重度障害者にとって、上にみた内容を有する障害基礎年金はどのような意義をもっているかを明らかにしておく必要があろう。

車椅子の利用を必要とする重度障害者にあつては、一般に、就労による収入を得ることが困難であるか、たとえ収入が得られたとしても、その額は障害をもたない人に比べて低いものとならざるを得ないことはいうまでもないところである。このことに対しては、その基礎的な生活需要に応えるための一定の所得保障が必要であることはいうまでもない。

しかし、車椅子の利用を必要とする重度障害者が、地域で世帯を構えて一人で生活を営んでいくには、買い物を含めた食事の準備、洗濯、掃除、入浴、排泄等といった自宅内での生活の様々な場面においてホームヘルパー等の第三者による介護が必要となる。通院による医療を必要とする場合には、通院のための第三者による介助あるいは移動のための手段としてのタクシー等の利用が必要となり、また、行政機関における諸手続、散髪等その他の日常生活を営むための不可欠な目的のために外出を必要とする場合においても、第三者による介助あるいはタクシー等の利用が必要となる。そのため、これらのために充てる費用として、障害をもたない人の場合にはみられない特別の出費を余儀なくされることになる。更に、障害をもたない人と同じく社会を構成する一員として自己実現を図っていくためには、社会、文化その他あらゆる分野の活動に参加していくことが不可欠となるが、その際には、第三者による介助あるいは移動のためのタク

シー等の利用が必要となる。そのため、この場合も上と同様の問題が生じることになる。

以上にみたように、車椅子の利用を必要とする重度障害者にあつては、基礎的な生活需要以外にも経済的に特別の困難を抱えざるを得ない状況におかれていることから、それらに要する費用の一定の補填および保障を行うための所得保障が極めて重要なこととなる。これを果たす役割を担っているのが、障害基礎年金に他ならないといえる。

#### ②生活保護制度上の障害者加算の内容をめぐる問題

本訴訟原告は生活保護費（生活扶助、住宅扶助および医療扶助）を受給しているが、生活保護制度においては障害のある被保護者に対して保護費の加算（障害者加算）を認めていることから、月額2万6900円の障害者加算の支給を受けていた。これらの内、生活扶助費は、障害をもつか否かに関わりなく、生活困窮に陥った被保護者の困窮の程度に応じた額が、また住宅扶助費は級地ごとに定められた定額が、また、医療扶助は個別被保護者の医療の必要性に応じて医療、の支給が行われるものであり、それらの給付内容には障害をもつことによる特別需要に対する配慮は何らなされていない。したがって、生活保護制度において、障害をもつことによって生じる特別需要に対する所得保障の制度は、障害者加算のみということになる。そこで問題となるのは、障害者加算にはどのような内容のものが含まれているかという点である。

障害者基本法第13条は、「国及び地方公共団体は、障害者の自立及び生活の安定に資するため、年金、手当等の制度に関し必要な施策を講じなければならない。」と規定しているが、ここにいわれる「等の制度」の中には、生活困窮の状態に陥った障害者に対する生活保護制度上の障害者加算制度も当然に含まれているものと解されよう。そうであれば、障害者加算の中には、論理的には、先にみた障害基礎年金の中に含まれている内容のうちの、①障害をもつことによって生じる特別の出費に対する一定の補填部分および②社会生活上のあらゆる分野への参加の促進を一定限度保障する部分に該当する内容が含まれていなければならないことになる。

そこで、障害者加算制度において、これまで特別需要の内容が具体的にどのように捉えられてきたかをみると、以下のとおりである。すなわち、同制度創設当時から昭和50年12月までにおいては、雑誌・生活相談・身障団体会費等の教養費、下衣・毛布ねまき等の被服費および保健衛生費がその対象となっていた<sup>23)</sup>。また、昭和55年頃においては、車椅子・義足等の使用に伴う増

加エネルギーの補填、居住環境・家具・被服費等の改善等の費用、自助具・点字新聞等の購入費用等がその対象に捉えられていたようである<sup>24)</sup>。次いで、昭和58年頃においては、重度の心身障害等のハンディキャップに対応する介護関連費がその対象に捉えられていたようである<sup>25)</sup>。そして、現行の障害者加算について規定している「生活保護法による保護の基準」では、「告別表第1第2章—4障害者加算」の(3)において、日常生活において常時の介護を必要とする者については障害者加算と別に1万4270円を算定するものとしており、また、同(4)において、日常生活のすべてについて介護を必要とする者を、その者と同一世帯に属する者が介護する場合においては、別に1万1960円を算定するものとしており、また同(5)においては、介護人を付けるための費用を要する場合においては、別に7万650円の範囲内において必要な額を算定するものとしていることから推測すると、同(1)にいう障害者加算には、介護に要する費用に対応する部分が含まれているといえる。

以上にみてきた事柄に要する費用が、今日、障害者加算制度が対応すべき特別需要として考えられているといえよう。しかし、それらの費用は障害をもつことによって生じる特別の出費の一部に過ぎないといわざるを得ないし、ましてや、社会生活上のあらゆる分野への参加に要する特別の出費については全く考慮の対象とはされていない。

以上のことからすると、現行の障害者加算制度は、生活困窮者である障害者に対して障害をもつことによって生じる特別の出費の一部について一定の補填を行うことにとどまっており、生活困窮者である障害者が社会生活上のあらゆる分野への参加に要する特別の出費に対して一定の経済的保障を行う機能はまったく有していない、ということができる。

### ③障害基礎年金を全額収入認定することの問題

#### (a) 生活保護法および障害基礎年金の意義を踏まえた収入認定の必要性

生活保護の開始・変更・廃止の決定(以下、保護決定という)に際してなされる収入認定は、保護の補足性の原理(生活保護法4条)に基づいて行われる。すなわち、保護決定に際してなされる収入認定により、要保護者に何らかの収入があると認められると、それは資産として扱われ、それを最低限度の生活の維持のために活用しても、なお最低限度の生活の維持ができないと認められた場合に、その足りない分につき保護が行われることになる。しかし、その収入認定にあたり、この補足性の原理を機械的ないし過度に解釈・運用することによって、か

りそめにも最低生活保障の原理(同法3条)の意義が没却されるような事態が生じることがあってはならないのは、一般的に当然のことといえる。それゆえ、最低生活保障の原理の意義を没却することにつながる事態を招くような収入認定の解釈・運用は到底認められるものではない。

また、障害基礎年金を収入認定するに際しては、同年金の中には、障害をもつことにより失われた稼得能力に対する一定の補填の部分の他に、①障害を持つことに伴って生じる特別の出費に対する一定の補填部分、および②社会生活上のあらゆる分野への参加の促進を一定程度保障する部分が含まれていることを、十分に踏まえてなされる必要がある。

#### (b) 原告が障害基礎年金を受給した際の収入認定の問題性

以上を踏まえて、本訴訟における収入認定についてみると、以下の問題を指摘することができる。すなわち、障害者の特別需要に応えるべき障害者加算制度も障害者基本法第13条の規定を受けて設けられていることに鑑みると、そこには本来、上にみた①および②該当する内容が含まれていなければならないはずである。同制度の内容が実際にもそうである場合には、障害基礎年金の中に含まれる①および②の部分と障害者加算の中に含まれるそれとは対応関係に立つことになる。したがって、その場合には、障害基礎年金の全額を収入認定することについては妥当性があるということができよう。

しかし、先にみたように、現行の障害者加算の中にはそうした部分、とりわけ③の部分は全く含まれていないことから、両者の間には対応関係はみられないということになる。そうすると、そうした現状の下で、障害基礎年金の全額収入認定を認めることは、一般的にみても根本的に問題であるといわざるを得ないであろう。けだし、その場合には、例えば③との関わりでみると、当該障害者は、最低生活水準を維持するために社会参加実現のための外出等を諦めるか、それとも、生活扶助費の中からそのための費用を捻出することにより、結果的に最低生活水準以下の生活を送るか、のいずれかの選択を余儀なくされることになるからである。

ところで、原告が障害基礎年金を受給した当時の障害者加算の額は、月額2万6900円であった。ところが、原告は当時、通院に必要な外出をする他に、次のような社会参加を積極的に行っていた。すなわち、自らがかつてホームレスとなった経験に基づきホームレス支援のボランティア活動に参加し、また、新たな知識を吸収するため、ある大学の人権研究会の定期講座に参加していた。

また、趣味的な活動として、地元の子供達と和太鼓を通じた交流をする他、多くの友人・知人との交流を行っていた。このような活動はいずれも、障害をもつか否かに関わりなく、社会の中で主体的に生きていこうとする意欲を持つ者にとっては当然の活動といえることができる。

しかし、これらの活動に参加するため外出するには移動が必要となるが、バス・電車等の公共交通機関のバリアフリー化が未だ極めて不十分な現状の下では、原告のように車椅子の利用を必要とする重度障害者にとって、それらを利用することは事実上できないものとなっている。そのため、原告は、結果的にタクシーを使って移動することを余儀なくされてきたのであるが、その料金は他の公共交通機関のそれに比して極めて高額なものとならざるを得ないことはいうまでもないところである。しかし、上記の障害者加算の額でもってしては、これに充てる費用として足るものではないことから、原告は、上記の活動に参加するための外出に要する費用等を捻出するために、日々の食費を削るばかりか、されには借金までも背負う状態になっていた。原告は、自らの最低生活水準の維持を犠牲にすることによって、社会参加を図ろうとしていたといえる。

こうした原告の生活実態に照らしてみると、障害基礎年金の収入認定に当たり、被告にあっては、障害をもつことによって生じる特別の出費に対する一定の補填と社会生活上のあらゆる分野への参加の促進を一定程度保障することをその内容としていると解される障害基礎年金の一定部分が原告本人の手元に残るように配慮する必要があるが、法的に求められていたといえる。ところが、被告が、そのような配慮を払うことなく障害基礎年金を機械的に全額収入認定したことは、障害基礎年金のもつ意義を没却するものであることばかりか、原告の最低生活保障を侵害するものといわねばならない。

以上のことから、原告の障害基礎年金を全額収入認定し、その保護費を減額することとした本件変更決定は、障害者基本法第13条の規定を受けて設けられている生活保護制度上の障害者加算制度の解釈・運用を誤っている点において違法であり、この点において同決定は取り消されるべきものである。

ちなみに、本件変更決定は、結果的に原告に最低限度以下の生活を強いることになるものである点において憲法第25条第1項に違反し、また、生活保護を受給していない障害基礎年金受給者との間に、その利用について不平等を生じさせることになる点において憲法第14条に違反する疑いが極めて強いといわざるを得ないであろう。

#### IV むすびにかえて

以上、生活保護費の支給にあたり、障害基礎年金の全額を収入認定し、それに相当する保護費を減額することを内容とする保護変更決定をなした事案を素材に、このことをめぐる問題を今日的な視点から検討を行ってきた。このような問題を生み出すにいたった根本的な要因は、本訴訟で問題となった障害基礎年金制度、障害者加算制度のみならず、障害者に対する現行所得保障制度全般について、そもそもその今日的な意義はどこに求められるべきかという問題に対する捉え方の違いによってもたらされたものといえることができる。すなわち、本訴訟判決のように、それを、障害という定型的事由により稼働能力が減少または喪失され、所得が減少または喪失した場合に、その所得の一部を補填するためのものという性質を有するものとして捉えるか、それとも、障害者基本法との関わりで捉えようとするのか、の違いによるものである。このことについては、既にみてきたように、今日にあっては、後者の立場からその意義を捉えるのが当然のことといえよう。

ところで、本稿は、現行の障害者に対する所得保障制度の内容が、いまだ障害者のノーマライゼーションの実現を所得保障の側面から支えるというものに成り得ていないという現状の認識の下に、原告のような社会参加に強い意欲をもつ重度障害者の願いの実現という視点から、障害基礎年金および障害者加算の中に含まれるべき内容について、解釈論的に私見を展開してきたものである。しかし、本訴訟のような争いが今後生じないようにするためにも、今日なすべき重要なことは、障害者基本法とのかかわりでみた、現行の障害者に対する所得保障制度のあり方、とりわけ障害年金制度上の障害年金、社会手当制度上の特別障害者手当等、および生活保護制度上の障害者加算制度のそれぞれのあるべき内容およびそれらの制度の相互関係のあり方を明らかにするとともに、それに向けての制度再構築の検討を行うことにあると思われる。このことについては、機会を改めて検討してみたい。

#### 注

- 1) 例えば、わが国の民間企業における障害者の実雇用率についてみると、2005年度のそれは1.49%であるが、1998年の障害者雇用促進法改正による法定雇用率改正(1.8%)以降、いずれの年度においても、規模別、産業別の両方において法定雇用率を下回っている。また、今日の民間企業における雇用の流動

化や雇用形態の多様化等を踏まえてみると、一般雇用の場における障害者の雇用は困難な状況にあるといえる。

- 2) 厚生労働省「毎月勤労統計調査」(2003 年 11 月)によると、常用労働者全体の平均賃金月額額は 28 万円であるのに対して、厚生労働省「障害者雇用実態調査」(2003 年)によると、身体障害者のそれは 25 万円、知的障害者は 12 万円、精神障害者は 15 万 1 千円となっている。
- 3) 全国社会就労センター協議会「社会就労センター実態調査」(2000 年)によると、福祉工場における身体障害者の平均賃金月額は 19 万円、知的障害者は 9 万 6 千円、精神障害者は 8 万 1 千円となっている。また、授産施設における身体障害者の平均工賃月額は 2 万 2 千円、知的障害者は 1 万 2 千円、精神障害者は 1 万 3 千円となっている。
- 4) 厚生労働省「福祉行政報告例」,「国民生活基礎調査」によると、2004 年度における被保護世帯全体数の中に占める障害者世帯数は 10 万 2421 世帯(2003 年度 9 万 5283 世帯, 2002 年度 8 万 7339 世帯)であり、その構成比は 10.3% (2003 年度 10.1%, 2002 年度 10.0%) となっている。
- 5) 佐藤久夫『障害者福祉論(第 3 版)』誠信書房, 2000 年, 21~22 頁参照。
- 6) ちなみに、同法 2 条は、1995 年の法改正により、「精神薄弱」が「知的障害」へと改められるとともに、2004 年の法改正により、「長期にわたり」が「継続的に」へと改められて、今日に至っている。
- 7) 拙稿「障害者の所得保障」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 2 巻』法律文化社, 2001 年, 164 頁以下参照。
- 8) 拙稿・同上論文, 172 頁参照。
- 9) 拙稿・同上論文, 173 頁参照。
- 10) それぞれの制度の概観については、拙稿・同上論文, 174~178 頁参照。
- 11) 拙稿「障害者の所得保障をめぐる問題とその課題」日本社会保障法学会誌 11 号, 40 頁参照。
- 12) 拙稿・同上論文, 40~41 頁参照。
- 13) 菊池康郎「基本法の法制上の位置づけ」法律時報 45 巻 7 号, 16 頁。ちなみに、吉岡一郎他編『法令用語辞典[第 8 次改訂版]』(学陽書房, 2003 年)も、「基本法とされる以上、基本法と同一の分野に属するものを対象とする他の法律に対して優越する性格を有する。このため、基本法において、同法に定める施策を実施するため必要な法制上の措置を講ずべきこと(中小企業基本法)、あるいは個別的に具体的内容を定めるべきこと(原子力基本法)等が定められ

ることが多い。その意味で上記の他の法律は、基本法に誘導される関係に立つ。」としている。

- 14) 菊池康郎「基本法の法制上の位置づけ」同上誌, 20 頁
- 15) 菊池康郎・同上論文, 20 頁
- 16) 有泉亨・中野徹雄『国民年金法』日本評論社, 1983 年, 80 頁
- 17) 社会福祉辞典編集委員会編『社会福祉辞典』大月書店, 2002 年(障害基礎年金)。同趣旨を述べるものに、京極高宣監修『現代福祉学レキシコン(第 2 版)』雄山閣出版, 1998 年(障害年金)がある。
- 18) 同報告書がこの点について触れていないのは、それが出されたのは現行障害者基本法の前身である心身障害者対策基本法時代のことであり、同法においては、いまだ現行法のように「障害者の社会生活上のあらゆる分野への参加の促進」がその基本理念の一つとして位置付けられていなかったこととの関連によるもの、と理解するのが妥当と思われる。したがって、あくまでも仮定のことではあるが、同専門家会議で現行の障害者基本法を踏まえて改めてその定義がなされるようなことがあるとすれば、恐らくは第三の内容をも含めたものとなるであろうと思われる。
- 19) 秋元美世他編『現代社会福祉辞典』有斐閣, 2003 年(自立支援)。
- 20) 伊藤周平「障害者の自立と自律権」季刊・社会保障研究 28 巻 4 号, 430 頁。
- 21) 拙稿「障害者の自立生活と権利保障」日本社会保障法学会誌 11 号, 12 頁。
- 22) 拙稿・同上論文, 11 頁。
- 23) 厚生省社会局保護課編『生活保護 30 年史』1981 年, 481 頁参照。
- 24) 昭和 55 年 12 月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会「生活保護専門分科会審議状況のまとめ」8 頁参照。なお、同頁において、「高齢者・母子・障害者等の生活の変化は今後大きなものがあると思われるので、その需要の的確な把握について常時努力を払う必要がある。」と指摘されている。これは、特別需要の内容は決して固定的なものではなく、時代・社会の変遷に伴って変化するものであり、常にそのような変化の実態に即して、特別需要の内容を捉えなおしていく必要があることを指摘しているものとして、留意する必要がある。
- 25) 昭和 58 年 12 月 23 日の中央社会福祉審議会「生活扶助基準及び加算のあり方について(意見具申)」3 頁参照。